

## СОЦИАЛЬНО-РЕГУЛЯТИВНЫЙ ФАКТОР НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ УРАЛЬСКОГО РЕГИОНА В 1990-Е ГОДЫ

Научно-техническая сфера создает предпосылки для развития экономической и социальной жизни, воздействует на хозяйственную деятельность государства. Но и государство в свою очередь должно создавать механизмы для наиболее успешного функционирования науки. В своем выступлении 8 июля 2000 года Президент Российской Федерации отметил, что очень многие отечественные предприятия остаются неконкурентоспособными, что сохраняется сырьевая направленность экономики, что Россия проигрывает в конкуренции на мировом рынке, все более и более ориентирующемся на инновационные секторы, на новую экономику - экономику знаний и технологий. В современных российских условиях создать "экономику знаний и технологий" можно только вследствие принятия комплексных мер по развитию науки и использованию научных результатов в промышленном производстве. Иными словами, необходимы взаимоувязанные и согласованные государственные усилия в бюджетной, налоговой и научно-технической политике.

В 90-е годы жесткое реформирование страны привело к тому, что прежняя командно-административная система управления страной была ликвидирована, а новые способы управления еще не наработаны. Четкая система государственного планирования, выстроенная в советское время, в новых условиях оказалась несостоятельной. Экономические преобразования повлекли за собой серьезные и значительные изменения во всех сферах, в том числе и в сфере управления НТП. Новые условия подняли проблему формирования новой государственно-технической политики в стране. Наука стала одним из средств восстановления экономического равновесия, поэтому с середины 90-х годов началось формирование новой государственной научно-технической политики, которую можно рассматривать как набор государственных мер воздействия на различные научные организации. Указом Президента от 13 июня 1996 года № 884 "О доктрине развития российской науки" поддержка и развитие науки были объявлены приоритетной задачей государства.

В 80-е – начале 90-х годов уже сложились разнообразные формы регулирования научного развития, отличавшиеся большей свободой в принятии решений самим научным сообществом. Среди них были: 1) комплексные научно-исследовательские программы, координируемые АН СССР; 2) межотраслевые научно-технические программы и программы внедрения ГКНТ СССР; 3) комплексные региональные программы по НТП; 4) планы совместных научно-технических и научно-исследовательских работ Академии наук и отраслевых министерств; 5) советы по ускорению НТП при горкомах и обкомах партий; 6) договоры о сотрудничестве, заключаемые между научными учреждениями и предприятиями; 7) хозяйственные договоры по выполнению прикладных НИОКР и работ по внедрению. Но многие из этих форм управления наукой

оказались практически невостребованными в связи с кардинальными, резкими изменениями в стране. Требовались новые формы регулирования научного сектора.

В СССР наука была разделена на три сектора: академический сектор, сектор вузовской науки и сектор ведомственный. Деление науки на указанные секторы даже вошло в нормативные документы. Последнее произошло отчасти потому, что это было удобно для принятия управленческих решений по принципу ведомственной принадлежности. Научно-техническая культура находилась в сфере интересов государства, была сильно политизирована, и механизмы политической регуляции научной деятельности преобладали.

Российская Федерация в определенной степени унаследовала указанную дифференциацию научных организаций, хотя подход к управлению изменился.

К академическому сектору науки относятся организации, подведомственные академиям наук. В 1999 году из 840 научных учреждений, объединенных организационно в 6 академий наук, имеющих государственный статус, соответственно, в ведении Российской академии наук было 443 организации, в ведении Российской академии сельскохозяйственных наук - 291, в ведении Российской академии медицинских наук - 70, в ведении Российской академии образования - 32, в ведении Российской академии архитектуры и строительных наук - 2, в ведении Российской академии художеств - 2.

Прикладные научные исследования в большинстве своем сосредоточены в научных организациях, подчиненных министерствам и ведомствам. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 года за № 249 "О совершенствовании структуры федеральных органов власти" в ведение Минэкономики России перешло свыше 1300 научных организаций и 30 Государственных научных центров Российской Федерации из 58.

Научные организации, не входящие в академический сектор науки, относятся к ведомственному или вузовскому секторам науки. Так, например, в структуру Минобробразования России входят 44 самостоятельные научные организации.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 1586 от 30 декабря 1998 года предусмотрено, что Миннауки России (ныне Минпромнауки России) является федеральным органом, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере науки или технологий гражданского назначения, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов государственной власти. Таким образом, Минпромнауки России должно исполнять функции куратора и координатора научных исследований. Между тем, функции управления наукой, возложенные на Минпромнауки России, повторяются в функциях Правительственной комиссии по научно-технической политике.

Отраслевая разобщенность научных организаций, подчиненных различным ведомствам и министерствам, вносит дополнительные разногласия в государственную координацию научных исследований. Не усиливает координирующего государственного влияния требование законодательства о том, что

Российская академия наук, ее региональные отделения (Дальневосточное отделение РАН, Сибирское отделение РАН и Уральское отделение РАН) и отраслевые академии наук «являются прямыми получателями и главными распределителями средств федерального бюджета». Нехватка денежных средств в сфере науки – еще одна важная проблема. По сравнению с советским периодом государственное финансирование науки снизилось значительно. Финансирование прикладной, ведомственной науки, в связи с ликвидацией самих ведомств, было прекращено, а большинство ведомственных НИИ были или акционированы и пытались выжить самостоятельно, частью распавшись на малые предприятия и т.п., или были ликвидированы. Научные учреждения вынуждены были самостоятельно финансировать многие разработки, а значит, наука стала больше ориентироваться на сиюминутные потребности общества и производства, все меньше ориентируясь на потребности государства в целом.

По мнению Глазьева С.Ю. начальника Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации: «Взаимосвязь экономического роста и расходов на науку очевидна. Если есть необходимый минимум расходов на науку и поддержку технического прогресса, то есть и экономический рост в современных условиях, есть инновационная активность, есть создание новых возможностей. Если нет этих расходов, значит, и экономического роста не будет, как бы успешно мы не боролись с инфляцией и не создавали другие макроэкономические условия».

Резкое падение затрат на науку в России произошло еще в 1989-1992 годы, когда доля расходов на науку в валовом внутреннем продукте сократилась втрое. Наука стала более зависимой от экономических взаимодействий и финансовых потрясений в стране. Но, вместе с тем, научные институты получили большую самостоятельность в выборе тем для разработки.

В целом, роль государства в научно-техническом развитии общества значительно снизилась. Если раньше, в СССР государство полностью контролировало всю научную деятельность в стране через систему госзаказов и четкую иерархию управленческих организаций, то сейчас стройной системы управления наукой не существует. Снизив затраты на финансирование науки, государство тем самым снизило и темпы научно-технического развития и объемы научных разработок. Кроме того, в связи с широким кругом экономических проблем и необходимостью реформировать практически все сферы общественной жизни, до сих пор еще не выделены окончательно приоритетные сферы научных разработок.

Таким образом, на современном этапе система управления наукой сильно изменилась. В советское время наука была жестко подчинена целям государства и регулировалась с помощью разветвленной системы государственных, хозяйственных и партийных органов центра и регионов.

В соответствии с Федеральным Законом «О государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 года управление научным развитием России осуществляется на основе принципов государственного регулирования и самоуправления. Государство оставляет за собой право управлять научной деятельностью, но в пределах, не нарушающих свободу научного творчества.

Если в советское время научная деятельность практически полностью зависела от политических целей государства, то в 90-е годы наука приобрела очень большую долю самостоятельности. Согласно федеральному закону о государственной научно-технической политике государство «гарантирует субъектам научной и (или) научно-технической деятельности свободу творчества, предоставляя им право выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок». Кроме того, «органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут привлекать на добровольной основе общественные объединения научных работников к подготовке проектов решений в области науки и техники, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению научных и научно - технических программ и проектов, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета». Это означает, что научное сообщество получило право участия в решении государственных проблем не только в роли исполнителя, но и консультационного органа.

Изменился подход и к управлению региональной наукой. Согласно федеральному закону: «Государственная научно-техническая политика на региональном уровне разрабатывается и реализуется органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом единой государственной научно-технической политики и интересов регионов». Ранее интересы регионов практически не учитывались, а научная и промышленная политика велась исключительно в интересах центра и государства в целом.

Полномочия федеральных органов управления и субъектов федерации в сфере науки законодательно четко разграничены. В частности, «к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся: участие в выработке и реализации государственной научно-технической политики; определение приоритетных направлений развития науки и техники в субъектах Российской Федерации; формирование научных и научно-технических программ и проектов субъектов Российской Федерации; финансирование научной и научно-технической деятельности за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации; формирование органов управления в сфере научной и научно-технической деятельности субъектов Российской Федерации и межрегиональных органов; управление государственными научными организациями регионального значения, в том числе их создание, реорганизация и ликвидация; контроль за деятельностью государственных научных организаций федерального значения по вопросам, относящимся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; создание условий для более эффективного использования имеющихся материальных и информационных ресурсов; формирование межрегиональных и региональных фондов научного, научно-технического и технологического развития; осуществление иных полномочий, не отнесенных федеральными законами к ведению органов государственной власти Российской Федерации.» Таким образом, регион получает большую долю самостоятельности в управлении региональным научным потенциа-

лом и самостоятельно может определять приоритетные направления научной деятельности.

Формирование нового регионального механизма хозяйствования – длительный и сложный процесс, начавшийся вместе с экономическими преобразованиями в России. Если в прошлом развитие регионов осуществлялось на основе методов централизованного управления, то в новых условиях определяющая роль принадлежит региональным методам самоуправления, основанным на возможностях рыночного стимулирования. В целом, в системе управленческих воздействий приоритетной является функция регулирования и координации. Она подразумевает информационное обеспечение, прогнозирование и программирование, а также контрольно-надзорные функции. Успешное развитие региона обеспечивается гармоничным взаимодействием экономических, политических и социальных факторов.

Реформы 90-х годов создали ряд экономических проблем, резко отразившихся на всех сферах жизни. Региональная экономическая система также подверглась резким изменениям, отразившимся, в том числе, и на сфере науки и научном развитии. Начиная с 1991 г. в промышленности происходило падение производства и, как следствие, исчез активный спрос на инновации, на знания. В 1992 г. был издан Указ Президента Российской Федерации “О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации” (от 27 апреля 1992 г. № 426), но фактически государство отказалось от функций управления наукой, предприняв кардинальный шаг по самой жесткой из возможных схем реформ.

В УЭР с середины 90-х годов проводится ряд мер для восстановления роли науки и нормализации работы научных учреждений. Так, например, для повышения роли науки в социально-экономическом развитии Свердловской области, в целях поддержки деятельности ученых, научно-технических работников, интересах укрепления научно-технического потенциала области был принят Областной Закон “О государственной научно-технической политике Свердловской области”, в соответствии с которым функции управления научно-техническим развитием возложены на Законодательное собрание, Губернатора и Правительство Свердловской области.

Аналогичные законы разработаны в других областях УЭР. Закон Пермской области “О науке и научно-технической политике в Пермской области” от 14 мая 1998 года утвердил существующие гарантии для научной и научно-технической деятельности, определил основные направления региональной научно-технической политики. Закон “О научной деятельности, научно-технической и инновационной политике в Курганской области”, Закон Курганской области от 27 марта 2000 года № 302 “О научной деятельности, научно-технической и инновационной политике в Курганской области” (с изм. от 2 июля 2001 года) регламентировал научную деятельность Курганской области. Закон “Об инновационной деятельности в Оренбургской области”, Закон “О науке и научно-технической политике в Оренбургской области” определили приоритеты научного развития для Оренбурга и области.

Наряду с решениями о сохранении научного потенциала принимаются законы об инновационной деятельности – важной составляющей научно-технического развития. Инновационная политика проводится во многих областях региона, о чем свидетельствует принятие таких законов, как Закон Оренбургской области “Об инновационной деятельности в Оренбургской области”, Закон Курганской области « О научной деятельности, научно-технической и инновационной политике в Курганской области" и другие. В целях создания благоприятных условий для распространения инноваций и формирования современной инновационной инфраструктуры Правительством Свердловской области разработана "Концепция развития инновационной деятельности в Свердловской области на 2002-2010 годы", в рамках которой в настоящее время в Свердловской области работает 6 научно-технологических парков и инновационно-технологических центров.

В целом принципиальными моментами в управлении НТП в переходный период стали: 1) переход от государственного централизованного планирования развития науки и техники к государственному общественному регулированию НТП; 2) участие научного сообщества в выработке и принятии важнейших решений в области науки и техники на всех уровнях управления; 3) использование рынка в качестве эффективного инструмента координации.